



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: I. K.**, zastoupen Mgr. Pavlem Musilem, advokátem, se sídlem Balbínova 30, Praha 2, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 47 Ca 29/2002 - 13 ze dne 16. 5. 2002,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2002, č. j. 47 Ca 29/2002 - 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 18. 1. 2002, byla zamítnuta žádost žalobce o český starobní důchod, a to s odkazem na Dohodu o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení uzavřenou mezi vládou ČSSR a vládou Řecké republiky dne 17. 5. 1985. Podle odůvodnění správního rozhodnutí žalované z dohody vyplývá, že těm řeckým politickým emigrantům, kteří se vrátili do Řecka do 30. 6. 1990, přiznává důchod řecký nositel pojištění; za tím účelem uhradilo Československo Řecku jednorázovou náhradu k vyrovnání nároků řeckých občanů. Řecko se podle správního orgánu jednak zavázalo vyplácet důchod všem repatriantům, kterým byl důchod ještě před jejich návratem do Řecka přiznán, jednak započítat podle řeckých předpisů dobu zaměstnání na území bývalé ČSSR v případech, kdy nárok na důchod vznikne až po návratu repatrianta do Řecka. Správní orgán dále usoudil, že podle českých předpisů o sociálním zabezpečení platných do 31. 12. 1995 bylo lze přiznat český důchod mimořádně (výjimečně), tj. prominout podmínku trvalého pobytu v ČR v případech, kdy žadatel získal alespoň 25 roků zaměstnání na území ČR. Tato možnost se podle správního orgánu týkala občanů s trvalým pobytem ve státě, se kterým bývalé Československo nebo ČR neuzavřelo smlouvu o sociálním zabezpečení. Podle správního

orgánu byly mezivládní dohodou ze dne 17. 5. 1985 nároky řeckých občanů zaplacením částky 24 000 000 USD vyrovnány; česká strana nemůže přiznat důchod za dobu zaměstnání, kterou se zavázala hradit řecká strana. Na tom nic nemění ani zákon o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) účinný od 1. 1. 1996, jenž zrušil podmínku trvalého pobytu v ČR pro nárok z českého sociálního zabezpečení (pojištění).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opravný prostředek ke krajskému soudu podle tehdejší hlavy třetí části páté občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). V něm uvedl, že postup žalovaného správního orgánu považuje za protiprávní a nespravedlivý. Poukázal na to, že v bývalém Československu několik desítek let pracoval a platil sociální pojištění. Důchod vyplácený řeckou stranou však v odpovídající výši dostávají pouze repatrianti, kteří důchodového věku dosáhli v době repatriace, zatímco jemu, který důchodový věk dovršil později, je v Řecku pro účely důchodu započtena doba odpracovaná v ČR pouze z malé části, a sice v rozsahu 1500 dnů z odpracovaných 11 657 dnů. Rovněž uvedl, že částka 24 000 000 USD poukázaná Československem Řecku kryla podle vyjádření příslušných řeckých úřadů, které mu bylo poskytnuto, pouze část důchodových nároků řeckých repatriantů. Jako další samostatné námitky žalobce uvedl, že mu žalovaná nesprávně vypočetla výši důchodu za posledních 10 let práce v Československu, když jeho příjem z hlavního a vedlejšího pracovního poměru činil více než 5200 Kč měsíčně, tj. více než 60 000 Kč ročně, a že ve výměru důchodu nejsou zahrnuty výdělků z vedlejšího pracovního poměru ve Státním divadle v Brně a v Brněnských veletrzích a výstavách.

Městský soud v Praze opravnému prostředku žalobce nevyhověl a rozhodnutí žalované potvrdil. V odůvodnění se ztotožnil s právním názorem správního orgánu. Uvedl, že na žalobce, který do Řecka repatrioval 18. 9. 1987, se nepochybně vztahuje mezivládní dohoda mezi ČSSR a Řeckem z roku 1985, zejména její čl. 2 (zaplacení 24 000 000 USD Československem Řecku jako paušální úhrady důchodových nároků všech repatriantů vrátivších se do Řecka v průběhu pěti let po uzavření dohody) a čl. 4 (vyplácení starobních důchodů těm repatriantům, jimž nárok na důchod v době repatriace již vznikl, Řeckem, a započtení doby odpracované v Československu u těch, kterým dosud nevznikl, podle řeckých předpisů), neboť v době jeho návratu do Řecka mu bylo 51 let, takže mu nevznikl nárok na starobní důchod. Tato dohoda byla podle soudu platná i v době rozhodování správního orgánu a nic na tom nemění ani vyjádření řeckých úřadů, že kompenzace ve výši 24 000 000 USD nekryla důchodové nároky repatriantů v plné výši, nýbrž pouze zčásti, neboť v dohodě se řecká strana zavázala hradit důchodové nároky repatriantů, na něž se vztahuje, v plné výši. Do vztahu mezi repatriantem a řeckým úřadem s působností na úseku sociálního zabezpečení pak český stát zasahovat nemůže.

Žalobce proti rozhodnutí Městského soudu v Praze o opravném prostředku podal včasné odvolání. V důsledku nové úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo řízení o odvolání proti rozhodnutí o opravném prostředku podle hlavy třetí části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, o němž do účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nebylo rozhodnuto, ze zákona zastaveno. Žalobce proto podal včasnou kasační stížnost v souladu s § 129 odst. 3 větou druhou s. ř. s.

Jako důvod kasační stížnosti uvedl nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tuto nesprávnost žalobce (dále též „stěžovatel“) spatřoval v odepření nároku na starobní důchod s odkazem na mezivládní mezinárodní smlouvu, třebaže zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále též „zákon“), žádný takový důvod odepření tohoto nároku nezná a ani nestanoví,

že zákon se použije, jen nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak. Přednost před zákonem bez toho, aby jejich přednostní aplikace musela být ve zvláštním zákoně výslovně stanovena, mají podle stěžovatele pouze ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (čl. 10 Ústavy). Stěžovatel podle svého přesvědčení splňuje podle zákona o důchodovém zabezpečení (§ 28 a násl. tohoto zákona ve spojení s jeho § 2, § 3 a § 8) všechny podmínky pro přiznání nároku na starobní důchod a správní orgán nemůže jeho nárok odmítnout s poukazem na to, že mezinárodní smlouva, která v daném případě nemá a nemůže mít přednost před zákonem, jeho nárok vylučuje. Z uvedených důvodů navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil.

Žalovaná ve svém vyjádření poukázala na znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který zavedl novelizované znění čl. 10 Ústavy, podle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Vzhledem k absenci přechodných ustanovení se novelizované znění čl. 10 Ústavy podle žalované použije i v případě žalobce.

V replice k vyjádření žalované uvedl žalobce, že v první řadě dohoda o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení uzavřená roku 1985 mezi vládou ČSSR a vládou Řecké republiky nebyla ratifikována a vyhlášena, neboť se jedná o dohodu mezivládní, jednak správní orgán o věci rozhodoval 18. 1. 2002, tedy ještě před účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb., která nastala 1. 6. 2002.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve svém § 28 stanoví – a stanovil i v době vydání správního rozhodnutí napadeného žalobou (srov. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky stanovené v tomto zákoně. V § 29 tento zákon dále stanovil, že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně a) 25 let a dosáhl aspoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod (dále jen "důchodový věk"), nebo b) 15 let a dosáhl aspoň 65 let věku, pokud nesplnil podmínky podle písmene a). Podle § 2 odst. 2 zákona se pojištěncem pro účely důchodového pojištění rozumí osoba, která je nebo byla účastna pojištění, přičemž podle § 2 odst. 1 účast na pojištění je povinná pro fyzické osoby uvedené v § 5, v první řadě pro zaměstnance v pracovním poměru. Vzhledem k tomu, že se žalobce narodil 20. 2. 1936, že je mužského pohlaví a že vzhledem k povaze jeho zaměstnání není nic známo o tom, že by podle § 21 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 100/1988 Sb., ve znění do účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., měl nárok na starobní důchod dříve než dovršením 60 let věku (§ 21 odst. 1 písm. e/ zákona č. 100/1988 Sb., ve znění do účinnosti zákona č. 155/1995 Sb.), není důvodu předpokládat, že by se na něho z hlediska posuzování otázky vzniku nároku na starobní důchod vztahoval § 68 zákona č. 155/1995 Sb., a tedy předpisy o důchodovém zabezpečení platné a účinné před účinností zákona č. 155/1995 Sb.

Pro posouzení nároku žalobce na starobní důchod je proto rozhodující, zda splňuje podmínky pro přiznání starobního důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, případně, zda podmínky tohoto nároku nejsou v jeho případě stanoveny jiným způsobem a v jiném rozsahu v právně závazném předpisu, který se použije namísto ustanovení zákona o důchodovém pojištění.

Na úrovni obecně závazných právních předpisů vnitrostátní povahy, tedy v Ústavě, Listině základních práv a svobod a dalších součástech ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 Ústavy ve znění k 18. 1. 2002), zákonech a podzákonných obecně závazných předpisech (nařízeních vlády, vyhláškách ministerstev a jiných správních úřadů) takováto odlišná úprava není.

Na úrovni právních předpisů mezinárodní povahy by odlišnou úpravu mohla představovat Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení (v anglickém znění, v němž byla dohoda sepsána, *Agreement between the Government of the Czechoslovak Socialist Republic and the Government of the Hellenic Republic on the Settlement of the Pension Security Claims*), která byla podepsána v Athénách dne 17. 5. 1985 náměstkyní ministra práce a sociálních věcí Československé socialistické republiky a náměstkyní ministra sociálního zabezpečení Řecké republiky. Tato dohoda nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů (resp. za účinnosti zákona č. 309/1999 Sb., tj. od 1. 1. 2000, ve Sbírce mezinárodních smluv). Dohoda ve svém článku 1 definuje pojmy „repatrianta“ jako osoby řeckého původu usídlené v Československu po 31. 12. 1946, včetně členů jeho rodiny, kteří se vrátili nebo se budou vracet natrvalo do Řecka, a „důchod“ jako plnění považované za důchod podle práva smluvní strany, která ji poskytuje nebo bude poskytovat, přičemž důchod bude poskytován také československým občanům, kteří jsou rodinnými příslušníky řeckých repatriovaných uprchlíků (manžel, manželka, děti). V čl. 2 dohody se československá strana zavazuje zaplatit řecké straně částku 24 000 000 USD jako kompenzaci vypořádání nároků všech řeckých politických uprchlíků, kteří se vrátili nebo by se vrátili natrvalo do Řecka v průběhu pěti let po podpisu dohody. V čl. 3 se ujednává způsob zaplacení částky 24 000 000 USD. V čl. 4 bodu 1. se stanoví, že řecká strana bude vyplácet důchody všem repatriovaným osobám, které se vrátily z Československé socialistické republiky do Řecka a které v ČSSR pobíraly penzi. Podmínka požadované doby zaměstnání potřebná k přiznání důchodu bude vždy považována za splněnou. V čl. 4 bodu 2. se pak stanoví, že řecká strana započte počet let zaměstnání dosažených v ČSSR podle řeckého práva sociálního zabezpečení ve všech případech, kdy repatriované osobě nevznikl nárok na důchod před návratem z Československa do Řecka. V čl. 5 se stanoví, že příslušné československé orgány sociálního zabezpečení vystaví repatriovaným osobám a poživatelům důchodů na základě jejich žádosti potvrzení o době zaměstnání dosažené v ČSSR a o druhu poskytovaného důchodu a stupni invalidity. Čl. 6 se týká mechanismu vstupu smlouvy v platnost.

Podle čl. 10 Ústavy v jeho znění před novelou provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (ta nabyla účinnosti až 1. 6. 2002, tedy po vydání rozhodnutí správního orgánu napadeného žalobou žalobce) platilo, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Za tohoto právního stavu bylo nesporné, že vnitrostátně použitelné, a to přednostně před zákonem, byly na základě generální klauzule v čl. 10 Ústavy jen ty mezinárodní smlouvy, které byly 1) ratifikované, 2) vyhlášené (tím je nutno rozumět zveřejnění ve Sbírce zákonů do 31. 12. 1999, viz § 3 odst. 1 písm. a/ příp. b/ zákona č. 545/1992 Sb., resp. ve Sbírce mezinárodních smluv, viz § 5 odst. 1 písm. a/

zákona č. 309/1999 Sb.), 3) obsahově se jednalo o smlouvy o lidských právech a základních svobodách a 4) Česká republika jimi byla vázána. Všechny uvedené podmínky musely být splněny současně; nesplnění pouze jedné z nich tedy znamenalo, že jen na základě generální klausele v čl. 10 Ústavy nebyla konkrétní mezinárodní smlouva z hlediska českého vnitrostátního práva právně závazná.

Druhým způsobem „převodu“ práv a povinností zakotvených v mezinárodní smlouvě do podoby vnitrostátně závazného práva byly – vedle omezené generální klausele v čl. 10 Ústavy – odkazy na použitelnost mezinárodní smlouvy namísto (vnitrostátní) právní úpravy ve zvláštních zákonech, a to za podmínek v těchto zákonech uvedených (viz např. § 2 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, § 96 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků nebo § 8 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona).

Nelze-li v konkrétním případě dospět k závěru, že (podle právního stavu před 1. 6. 2002) určitá mezinárodní smlouva je aplikovatelná podle vnitrostátního práva buď na základě čl. 10 Ústavy nebo na základě odkazovacího ustanovení zvláštního zákona, nutno mít za to, že tato smlouva nezakládá podle vnitrostátního právního řádu práva a povinnosti fyzických a právnických osob, nýbrž pouze stanoví práva či povinnosti států, příp. jiných subjektů mezinárodního práva, v oblasti práva mezinárodního.

Úprava platná do účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb. byla nezřídka kritizována jako málo vstřícná vůči mezinárodnímu právu (viz např. J. Malenovský, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech, Právník č. 9/2002, str. 919) či neúplná a nejednoznačná (V. Balaš in: J. Blahož, V. Balaš, K. Klíma, Srovnávací právo ústavní, Praha 1998, str. 306 - 307), nicméně v dostupných názorech právní vědy lze vysledovat obecnou shodu o tom, že platné právo (před 1. 6. 2002) nutno vykládat tímto způsobem.

Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení nebyla, jak již shora uvedeno, vyhlášena ve Sbírce zákonů, resp. od 1. 1. 2000 ve Sbírce mezinárodních smluv. Další podmínky její bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem již není nutno zkoumat, jestliže není splněna byť jen jediná ze čtyř kumulativně formulovaných podmínek plynoucích z ustanovení čl. 10 Ústavy ve znění do 1. 6. 2002.

Nad rámec odůvodnění však lze poznamenat, že podle jejího obsahu se u zmíněné dohody nejedná ani o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách, neboť uvedená smlouva upravuje paušální finanční plnění poskytované Československem Řecku jako kompenzaci za to, že Řecko bude repatriantům řeckého původu, kteří se vrátí v období vymezeném dohodou z ČSSR do Řecka, poskytovat důchodové zabezpečení, což nepochybně po materiální stránce není smlouva upravující lidská práva či základní svobody, jakkoli se jich, zejména základních práv podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práva a svobod, za určitých okolností může dotýkat (k tomu, které dokumenty lze klasifikovat jako mezinárodní smlouvy o základních právech v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, srov. zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/94, zveřejněný pod č. 3/1995 Sb. resp. pod č. 56 ve svazku 2. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Přinejmenším ještě jedna další podmínka bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem tak není u uvedené smlouvy splněna.

Ani druhý možný způsob „převodu“ práv a povinností zakotvených v mezinárodní smlouvě do podoby vnitrostátně závazného práva nelze v českém právu ve vztahu k Dohodě

mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení vysledovat, neboť v českém právním řádu nelze nalézt žádné ustanovení zákona, z něhož by plynulo, že se tato smlouva má použít místo vnitrostátní úpravy práva důchodového zabezpečení či pojištění. V zákoně č. 155/1995 Sb. se mezinárodní smlouvy zmiňují ve dvou ustanoveních, a sice v § 61 a v § 95.

Ustanovení § 61 se na případ stěžovatele nevztahuje, přinejmenším ne v tom smyslu, že by na jeho věc dopadala primární hypotéza tohoto ustanovení, vyjádřená v § 61 odst. 1 tak, že toto ustanovení je použitelné na případy, kdy se poživateli důchodu vyplácí důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době (tzv. "díličí důchod"). Stěžovateli se však podle právního závěru, k němuž dospěla žalovaná, nemá vyplácet vůbec žádný český důchod. Uvedené ustanovení zákona by ale na stěžovatele bylo použitelné jen tehdy, kdyby stěžovateli byl vyplácen tzv. díličí důchod, a jen za splnění tohoto vstupního předpokladu by bylo lze uvažovat o případném použití mezinárodní smlouvy za splnění dalších předpokladů podle § 61 odst. 1 in fine a ve věcném rozsahu v § 61 určeném.

Ustanovení § 95 zákona se na stěžovatele vůbec nevztahuje, neboť se (za splnění dalších tam stanovených podmínek) může vztahovat toliko na poživatele důchodu vystěhovavšího se z ČR po 31. 12. 1995, přičemž stěžovatel se z území právního předchůdce ČR vystěhoval dlouho před tímto datem.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ničeho nelze vytěžit ani ze zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, neboť i tehdy zákon vyžadoval, aby se jednalo o smlouvu založenou ve „Sbírce zákonů a nařízení“.

Jestliže české vnitrostátní právo nemá žádné ustanovení, na základě něhož by se stala podle tohoto vnitrostátního práva závaznou a aplikovatelnou Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení, nelze pouze na základě ustanovení této dohody stěžovateli odeprít přiznání starobního důchodu. Správní orgán byl v daném případě povinen ustanovení této dohody pominout a zkoumat (podle tehdy platného vnitrostátního práva, tj. zejména podle zákona o důchodovém pojištění, případně, pokud by taková mezinárodní smlouva existovala, podle vnitrostátně závazné a aplikovatelné mezinárodní smlouvy), zda a v jakém rozsahu stěžovatel podmínky pro přiznání českého starobního důchodu splnil. To však správní orgán neučinil a Městský soud v Praze jeho počínání nesprávně posoudil jako zákonné a na základě této své úvahy rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

Podle sdělení Ministerstva zahraničních věcí, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno 8. 12. 2004 (č. j. 140899/2004 – MPO) nebylo při jednáních s řeckou stranou o nástupnictví ČR do dvoustranných smluv platných k 31. 12. 1992 a mezi ČSFR a Řeckou republikou nástupnictví ČR do výše zmíněné Dohody potvrzeno; tato Dohoda by pak nebyla aplikovatelná též z tohoto důvodu, a to nejpozději k 3. 10. 1994, kdy bylo – pokud šlo o další smlouvy - potvrzeno nástupnictví České republiky.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátil-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2005

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu